Deutscher Bundestag
5. Wahlperiode

Drucksache V/3363

Der Bundesminister der Finanzen
IV B/5 – S 1900 – 45/68

Bonn, 15. Oktober 1968

An den Herrn
Präsidenten des Deutschen Bundestages

Betr.: **Zukünftige Steuerpolitik der Bundesregierung**

Bezug: **Große Anfrage der Fraktion der FDP**
– Drucksache V/2208 (neu) –

Namens der Bundesregierung beantworte ich die Große Anfrage der Fraktion der FDP zur zukünftigen Steuerpolitik der Bundesregierung wie folgt:

Frage 1

Teilt die Bundesregierung die Auffassung der Freien Demokraten, daß das steuerliche Gesamtaufkommen der Bundesrepublik bei sinnvoller Verteilung auf Bund, Länder und Gemeinden ausreicht, um alle erforderlichen öffentlichen Aufgaben ohne weitere Verschuldung zu erfüllen und dadurch eine steuerliche Mehrbelastung zu vermeiden?

Antwort

Die Bundesregierung teilt die Auffassung, daß das steuerliche Gesamtaufkommen sinnvoll, d. h. dem Bedarf gemäß auf Bund, Länder und Gemeinden aufgeteilt werden muß. Das allein entspricht der Verfassung, nach der die Deckungsbedürfnisse des Bundes und der Länder so aufeinander abzustimmen sind, „daß ein billiger Ausgleich erzielt, eine Überbelastung der Steuerpflichtigen vermieden und die Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse im Bundesgebiet gewahrt wird" (Artikel 106 Abs. 4 Nr. 3 GG).

Zur Aufgabe der Finanzreform gehört es, eine Überprüfung der Steuerverteilung vorzunehmen. Die Aufgaben und Lasten müssen klar abgegrenzt werden, damit die Belastung jedes Aufgabenträgers einwandfrei ermittelt werden kann. Ferner soll die Steuerverteilung durch Einführung eines großen Steuerverbundes verbessert werden.

Druck: Buchdruckerei R. Madel, 53 Bonn, Bonner Talweg 106
Alleinvertrieb Dr. Hans Heger, 532 Bad Godesberg
Postfach 821, Goethestraße 54, Telefon 6 35 51

Die Bundesregierung ist der Auffassung, daß eine Erhöhung der Steuerbelastungsquote, wie sie sich nach dem geltenden Steuerrecht entwickelt, weder erforderlich noch vertretbar ist. Nicht ausgeschlossen ist hierbei ein Umbau in der Steuerbelastung, wenn er zu keiner wesentlichen Veränderung des Steuervolumens führt.

Im internationalen Vergleich der Steuerlastquoten nimmt die Bundesrepublik eine Mittelstellung ein. In Schweden, Dänemark, Großbritannien, Norwegen und Frankreich ist die Steuerbelastungsquote beträchtlich höher. Es ist im übrigen darauf hinzuweisen, daß sich aus dem Vergleich der Belastungsquoten im In- und Ausland nicht ohne weiteres eine Aussage über die internationale Wettbewerbsfähigkeit der Wirtschaft ableiten läßt. Abgesehen davon, daß die Relation des Gesamtaufkommens aus Steuern und Sozialversicherungsbeiträgen zum jeweiligen Bruttosozialprodukt einen allzu groben Maßstab der steuerlichen Einflüsse auf die Wettbewerbsposition der Unternehmen darstellt, müßte für eine wettbewerbsrelevante Aussage auch die Art, Verteilung und ökonomische Wirkung der mit den Abgaben finanzierten Ausgaben berücksichtigt werden, was indes nur schwer möglich erscheint.

Einschließlich der Sozialversicherungsbeiträge beläuft sich die Belastung des Sozialprodukts in der Bundesrepublik im Jahre 1967 auf 34,1 v. H. Auch hier ist die Quote in wichtigen westlichen Ländern beachtlich höher, so in Schweden, Frankreich, den Niederlanden, Norwegen, Österreich. Andere Länder liegen nur unwesentlich unter dem Ergebnis der Bundesrepublik. Die Belastung in der Bundesrepublik ist daher nach dem internationalen Vergleich nicht ungewöhnlich.

Es wird allerdings nur dann möglich sein, die bestehende Steuerbelastungsquote nicht zu überschreiten, wenn Bund und Länder sich bei der Inangriffnahme neuer ausgabewirksamer Maßnahmen äußerste Beschränkung auferlegen und die finanziellen Auswirkungen der Gesetzesvorhaben auch auf die Haushalte späterer Jahre genauestens beachten. Die Bundesregierung ist bemüht, dieser Aufgabe sowohl bei der jährlichen Anpassung und Fortschreibung der Finanzplanung als auch dadurch gerecht zu werden, daß sie dem Haushaltsausschuß des Deutschen Bundestages und allen Fraktionen jeweils rechtzeitig Übersichten über die finanziellen Auswirkungen der in der parlamentarischen Beratung befindlichen ausgabewirksamen Gesetzentwürfe zuleitet.

In diesem Zusammenhang ist auf die besondere Bedeutung einer zwischen den Gebietskörperschaften abgestimmten mehrjährigen Finanzplanung hinzuweisen. Sie soll nach Vorstellung der Bundesregierung zugleich auch Grundlage für künftige Entscheidungen über die Steuerverteilung sein. Damit dürfte für die sachgerechte Anpassung der Steuerverteilung an veränderte

Verhältnisse eine besondere Grundlage geschaffen werden. Es ist eine der wesentlichen Aufgaben des Finanzplanungsrates, eine Rangordnung für die Erfüllung der öffentlichen Aufgaben zu ermitteln, wobei von den vorhandenen Finanzierungsmitteln auszugehen ist.

Bei der Abstimmung der Finanzbedürfnisse wird auch auf den gemeindlichen Investitionsbedarf Rücksicht zu nehmen sein. Die Bundesregierung hat bereits Maßnahmen zur Verstärkung der kommunalen Finanzmasse ergriffen. Aus diesen Maßnahmen werden den Gemeinden 1970 insgesamt 1,9 Mrd. DM zufließen. Der Betrag setzt sich zusammen aus:

a) der Herabsetzung des Bundesanteils an der Einkommen- und Körperschaftsteuer ab 1969 um 2 v. H., wovon 1 v. H. zur Verstärkung der Gemeindefinanzen bestimmt sind,
1970: 540 Millionen DM,

b) einer weiteren Verstärkung um 500 Millionen DM ab 1970, die je zur Hälfte zu Lasten von Bund und Ländern gehen soll,

c) der Verbesserung der gemeindlichen Verkehrsverhältnisse aus dem Mineralölsteueraufkommen, 1970: 850 Millionen DM.

Damit werden die Gemeinden in der Lage sein, die gesamtwirtschaftlich möglichen Investitionen durchzuführen, ohne daß dabei ihre Schulden in unvertretbarem Maße zunehmen.

In dem Programm für die Gemeindefinanzreform hat sich die Bundesregierung zur weiteren Verbesserung der Gemeindefinanzen außerdem für eine begrenzte Anhebung der Grundsteuer ausgesprochen, die im Zusammenhang mit der Neufestsetzung der Einheitswerte vorgenommen werden soll.

Die Entscheidung über das Ausmaß und die Abgrenzung der Erhöhung des Grundsteuervolumens wird erst nach sorgfältiger Auswertung der Untersuchungen über die Bewertungsergebnisse und unter Abwägung der Auswirkungen auf den Grundbesitz und die Mieter im Rahmen der gesetzlichen Regelung zur erstmaligen Anwendung der neuen Grundbesitzeinheitswerte getroffen werden können. Eine Anhebung der Grundsteuer wird allgemein nur dort in Betracht kommen, wo sich eine erhebliche Erhöhung der zugrunde liegenden Einheitswerte ergibt. Beim land- und forstwirtschaftlichen Grundbesitz dürfte diese Voraussetzung nicht gegeben sein.

Diese Maßnahme, durch die zugleich die Struktur des gemeindlichen Steuersystems verbessert werden soll, wird die Steuerbelastungsquote nur geringfügig beeinflussen.

Bei der Projektion der zur Verfügung stehenden Einnahmen kann man nicht von der Prämisse ausgehen, daß die erforderlichen öffentlichen Aufgaben ohne weitere Kreditaufnahme erfüllt werden können. In einer wachsenden Volkswirtschaft erhöht sich auch der Verschuldungsrahmen der öffentlichen Hand.

Auch in Zukunft müssen die öffentlichen Aufgaben zum Teil durch Kredite finanziert werden, wobei naturgemäß die Anforderungen der öffentlichen Haushalte auf die Bedürfnisse der Privatwirtschaft und die Kapitalmarktlage Rücksicht zu nehmen haben. Für die nächsten Jahre dürfte eine weitere angemessene Nettokreditaufnahme im Rahmen des wirtschaftlich Vertretbaren erforderlich sein, wenn die öffentlichen Aufgaben in Übereinstimmung mit den Zielsetzungen des Gesetzes zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft erfüllt werden sollen.

Die im Rahmen der gesamtwirtschaftlichen Projektion erforderliche Erfüllung der öffentlichen Aufgaben wird ohne Überbeanspruchung des Kreditmarktes vorgenommen werden. Nach sorgfältigen Berechnungen auf der Grundlage der gesamtwirtschaftlichen Projektion wird aus heutiger Sicht in den kommenden Jahren eine Nettokreditaufnahme der Gebietskörperschaften von jährlich rund 10 bis 11 Mrd. DM. ansteigend auf rund 12 Mrd. DM bis 1972, ohne Gefährdung der Geldwertstabilität möglich sein. Die Bundesbank hat dieser Auffassung zugestimmt. Die Kreditaufnahmen werden auch die Stabilität der Haushaltswirtschaft der einzelnen Körperschaften nicht gefährden. Die Kreditaufnahmen (netto) des Bundes werden nach der von der Bundesregierung am 4. September 1968 beschlossenen neuen Finanzplanung 1968 bis 1972 von 3,6 Mrd. DM in 1969 auf 4,1 Mrd. DM in 1972 steigen. Bei den Gemeinden wird dagegen eine rückläufige Tendenz zu erwarten sein.

Frage 2

Wann wird die Bundesregierung die Vorschläge zum Abbau von Finanzhilfen und Steuervergünstigungen (Subventionen) vorlegen, zu denen sie nach dem Stabilitätsgesetz verpflichtet ist?

Antwort

Die Bundesregierung hat es im Interesse einer unverzüglichen Unterrichtung des Parlaments und der Öffentlichkeit für richtig gehalten, die Berichterstattung über die finanziellen Hilfen schon im Jahre 1967 aufzunehmen, obwohl es nach dem im Juni vergangenen Jahres verabschiedeten Stabilitätsgesetz zulässig gewesen wäre, damit erst später zu beginnen. Dabei war es schon aus zeitlichen Gründen nicht möglich, die Überlegungen zum Abbau finanzieller Hilfen in dem ersten Bericht bereits bis zu einem zeitlich und zahlenmäßig fixierten Abbauplan zu entwickeln. Der verfügbare Zeitraum reichte lediglich aus, um die Probleme eines Abbaus zu erläutern, die weitere tendenzielle Entwicklung der finanziellen Begünstigungen aufzuzeigen und eine Stellungnahme dazu abzugeben, ob ein Abbau in Betracht kommen könnte. Die Bundesregierung wird jedoch bemüht sein, in ihrem zweiten Bericht, der nach den Bestimmungen des Stabilitätsgesetzes im Jahre 1969 zu erstatten ist, detailliertere Abbauvorschläge zu unterbreiten.

Eine umfassende Überprüfung der Steuervergünstigungen – namentlich im Bereich der direkten Steuern –, die nicht zu einer Erhöhung der gesamten Steuerlast führen soll, wird vor allem auch im Rahmen der geplanten Steuerreform vorgenommen werden. Diese Reform läßt sich aber erst in der nächsten Legislaturperiode verwirklichen, so daß ein zeitlich festgelegter Abbauplan unter diesen Gesichtspunkten auf erhebliche Schwierigkeiten stößt. Das ist auch bereits in den Beratungen des ersten Berichts in den zuständigen parlamentarischen Ausschüssen zum Ausdruck gekommen.

Frage 3

Wie steht die Bundesregierung zu den Vorschlägen in dem Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats des Bundesfinanzministeriums zur Reform der direkten Steuern, insbesondere zu der Anhebung der Steuersätze bei der Einkommen-, Lohn-, Körperschaft- und Erbschaftsteuer, die Beseitigung der degressiven Abschreibung und die Einschränkung bei den Sonderausgaben?

Antwort

Der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium der Finanzen ist ein ehrenamtlich tätiges Gremium unabhängiger Wissenschaftler. Der Beirat hat in seinem Gutachten Vorschläge für eine Reform der Einkommen-, Lohn-, Körperschaft-, Vermögen- und Erbschaftsteuer unterbreitet. Das Gutachten steht in erster Linie unter dem Gedanken der Besteuerung nach der Leistungsfähigkeit. Auf dieser Grundlage wird eine Strukturreform der direkten Steuern angeregt, die auf eine verstärkte Umverteilung der Einkommen hinausläuft. Die direkten Steuern – und unter ihnen diejenigen Steuern mit progressivem Tarif – sollen stärker in den Vordergrund treten, weil die Regressionswirkung der meisten indirekten Steuern nach Ansicht des Beirats einer gerechten Verteilung der Steuerlast zuwiderläuft. In einer modernen, international eng verflochtenen Wirtschaft wie der unseren kommt aber auch wachstums-, konjunktur- und wettbewerbspolitischen Zielsetzungen sowie den Erfordernissen, die sich aus der Steuerharmonisierung in der EWG ergeben, wesentliche Bedeutung zu. Die Bundesregierung muß diese Zielsetzungen – neben dem Grundsatz der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit – ebenfalls im Auge behalten.

Zu den in der Frage angesprochenen einzelnen Punkten ist folgendes zu bemerken:

a) Eine Erhöhung der Steuerlastquote durch neue steuerliche Maßnahmen ist, wie bereits in der Antwort auf die Frage 1 ausgeführt wurde, weder in der laufenden Legislaturperiode noch in den Folgejahren des Planungszeitraums bis 1972 zur Deckung der Ausgabenansätze in der Finanzplanung von der Bundesregierung beabsichtigt. Die Prüfung, ob und mit welchem Ziel ein Umbau innerhalb des Steuersystems empfeh-

lenswert ist, wird Aufgabe der Steuerreformkommission sein, die zur Vorbereitung einer für die nächste Legislaturperiode geplanten umfassenden Reform des Steuerrechts demnächst eingesetzt wird. Dabei wird die Steuerreformkommission neben anderen bereits vorliegenden wichtigen Vorschlägen, wie z. B. die Vorschläge der sog. Einkommensteuerkommission und des Bundes Deutscher Steuerbeamten, auch die Vorschläge des Wissenschaftlichen Beirats zur Reform der direkten Steuern in ihre Untersuchungen einzubeziehen haben. Im augenblicklichen Stadium kann deshalb zu der Frage von etwaigen Änderungen der Steuersätze noch nicht Stellung genommen werden.

b) Eine Beseitigung der degressiven Abschreibung kommt nach Meinung der Bundesregierung nicht in Betracht. Die Bundesregierung ist vielmehr der Ansicht, daß diese Abschreibungsmethode betriebswirtschaftlich gerechtfertigt und deshalb auch steuerlich anzuerkennen ist. Da die degressive Abschreibung im allgemeinen auch im Ausland zulässig ist, erscheint ihre Beseitigung auch aus Gründen der Erhaltung der Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Wirtschaft unvertretbar. Lediglich in besonderen konjunkturellen Ausnahmesituationen kann eine befristete Einschränkung der Anwendungsmöglichkeiten der degressiven Abschreibung – und auch nur für Neuinvestitionen – erforderlich sein; das ist auch die Einstellung des Gesetzgebers, wie sich aus § 26 Nr. 3 Buchstabe b des Stabilitäts- und Wachstumsgesetzes ergibt.

c) Die Bundesregierung ist der Auffassung, daß die Frage der Einschränkung des Sonderausgabenabzugs überprüft werden muß. Hierbei werden auch Gesichtspunkte, die für eine angemessene Begünstigung der privaten Altersvorsorge sprechen, zu berücksichtigen sein.

Frage 4

Wie steht die Bundesregierung zu den Erwägungen des Bundesfamilienministers zur Einschränkung der Splittings bei der Einkommensteuer?

Antwort

Die Bundesregierung hat sich in ihren Beschlüssen vom 4. September 1968 zur mehrjährigen Finanzplanung für eine Verbesserung des Familien-Lastenausgleichs ab 1971 ausgesprochen, bei der die steuerlichen Erleichterungen und die unmittelbaren Zahlungen zu einem einheitlichen System zusammengefaßt werden sollen. Bei dieser Reform des Familien-Lastenausgleichs, die wahrscheinlich mit den ebenfalls für die nächte Legislaturperiode vorgesehenen umfassenden Änderungen des Einkommensteuergesetzes im Zusammenhang steht, wird die Frage einer Einschränkung des Ehegattensplittings sicherlich zur Diskussion gestellt werden.

Die Annahme, daß bei dem Vorschlag des Bundesministers für Familie und Jugend der Splittingvorteil bei Jahreseinkommen über 32 000 DM entfällt, ist unzutreffend. Nach den Vorstellungen des Bundesministers für Familie und Jugend soll der Splittingvorteil für diese Einkommen auf den Betrag begrenzt werden, der sich bei einem zu versteuernden Jahreseinkommen von 32 000 DM ergibt. Es soll also lediglich ein weiteres Ansteigen des Splittingvorteils verhindert werden.

Frage 5

Welches Verhältnis zwischen direkten und indirekten Steuern strebt die Bundesregierung im Rahmen der Steuerharmonisierung innerhalb der EWG an?

Welche direkten bzw. indirekten Steuern müßten dementsprechend bei gleichem Gesamtaufkommen beseitigt, gesenkt oder erhöht werden?

Antwort

Die Bundesregierung strebt für die Steuerharmonisierung innerhalb der EWG an, das in der Bundesrepublik Deutschland bestehende Anteilsverhältnis zwischen direkten und indirekten Steuern zur Geltung zu bringen. Dieses Verhältnis, bei dem die indirekten Steuern insgesamt nicht das Übergewicht haben, kann nach den derzeitigen Gegebenheiten in der Bundesrepublik als ausgewogen angesehen werden. Da zur Zeit jedoch nicht abzusehen ist, wie sich das künftige Verhältnis zwischen direkten und indirekten Steuern bei der EWG-Harmonisierung entwikkeln wird, läßt sich auch noch nicht näher bestimmen, welche direkten oder (und) indirekten Steuern bei gleichem Gesamtaufkommen beseitigt, gesenkt oder erhöht werden müssen. Eine entscheidende Bedeutung wird in diesem Zusammenhang die zukünftige Festlegung des gemeinsamen Mehrwertsteuersatzes haben.

Es ist aber zu bedenken, daß die Harmonisierung des globalen Anteilsverhältnisses der direkten und indirekten Steuern für die Herstellung steuerneutraler Wettbewerbsverhältnisse nicht das entscheidende Problem darstellt. Um steuerliche Wettbewerbsverfälschungen auszuschalten, kommt es – nachdem die Umsatzsteuer mit der Festlegung des Mehrwertsteuersystems für den Wettbewerb neutralisiert sein wird – nunmehr vornehmlich darauf an, die Belastung der Unternehmen mit direkten Steuern in den Mitgliedstaaten anzunähern. Das wird nur in einem längerfristigen Harmonisierungsprozeß zu verwirklichen sein. Gemeinsame Vorstellungen über ein zukünftiges einheitliches Belastungsniveau der Unternehmen mit direkten Steuern haben sich innerhalb der EWG bisher noch nicht abgezeichnet.

Strauß